

## **PARTISIPASI DAN EFEK KOMUNIKASI PEMUKA PENDAPAT DALAM PEMBANGUNAN**

Oleh : Haidir Fitra Siagian, Mohd Yusuf Hj. Abdullah, Normah Mustaffa & Hjh Fauziah  
Ahmad  
(Pusat Pengajian Media dan Komunikasi Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan Universiti  
Kebangsaan Malaysia, Banda Baru Bangi, Selangor D.E., 43000, Malaysia,  
hfitrasiagian@gmail.com

### **Abstract;**

Satu indikator penting untuk kemajuan suatu bangsa adalah dengan berjalannya roda pembangunan yang dilaksanakan secara berkesinambungan. Pembangunan tersebut merupakan bagian proses perubahan yang sengaja dilakukan secara terencana dan berkelanjutan menuju tataran kehidupan masyarakat yang lebih baik. Peningkatan kualitas hidup rakyat dalam suatu bangsa merupakan tujuan yang paling penting dalam pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Komunikasi pembangunan diarahkan untuk perubahan sosial yang terancang dengan baik. Komunikasi pembangunan bertujuan untuk secara sadar meningkatkan pembangunan manusiawi, yang berarti bahwa komunikasi dapat menghapus kemiskinan, pengangguran, dan ketidakadilan. Komunikasi pembangunan yang diutamakan adalah kegiatan mendidik dan memotivasi masyarakat. Tujuan komunikasi adalah untuk menanamkan ide-ide, sikap mental, dan mengajarkan keterampilan yang dibutuhkan masyarakat. Partisipasi politik dihubungkan dengan demokrasi yang mengedepankan prinsip representasi dan partisipasi tidak langsung. Partisipasi politik diungkapkan dalam tindakan individu atau kelompok terorganisir untuk melakukan pemilu, kampanye, protes atau memengaruhi perwakilan pemerintah. Dalam penelitian komunikasi politik, elit politik informal ini lebih sering dikenal sebagai *opinion leader* atau pemuka pendapat. Pemuka pendapat adalah orang-orang yang berpengaruh pendapat, sikap, keyakinan, motivasi, dan perilaku orang lain. Peranan penting yang tidak dapat dipisahkan dari keterlibatan para pemuka pendapat ini adalah untuk mendorong setiap warga negara agar secara ikhlas dan serius mendukung pengembangan serta untuk memberikan arahan agar pembangunan ke untuk masyarakat.

### **Kata Kunci:**

**Partisipasi, Komunikasi, Pemuka Pendapat, Pembangunan, Demokrasi**

One important indicator for the progress of a nation is the wheel passes the construction carried out on an ongoing basis. The development is part of the process of change that is intentionally done in a planned and sustained towards the level of people's lives better. Improved quality of life of the people in a nation is the most important goal in the construction carried out by the government. Communication development is directed toward social change well designed.

Communication development consciously aims to improve human development, which means that communication can remove poverty, unemployment, and injustice. Communication is the preferred development activities to educate and motivate people. The purpose of communication is to instill ideas, mental attitude, and teach the skills needed by society. Political participation is associated with the principle of democracy and participation of indirect representation. Political participation is expressed in the actions of individuals or organized groups to conduct the election, campaign, protest or influence government representatives. In the study of political communication, political elite is more commonly known informally as opinion leaders or opinion leaders. Opinion leaders are the ones who berpengaruh opinions, attitudes, beliefs, motivations, and behaviors of others. Important role that can not be separated from the involvement of opinion leaders is to encourage every citizen in order to be sincere and serious in sustainable development and to provide guidance in order for the development to the community.

**Keywords:**

**Partisipation, Communication, Opinion Leader, Development, Democrazy**

## **PENDAHULUAN**

Satu indikator penting untuk kemajuan suatu bangsa adalah dengan berjalannya roda pembangunan yang dilaksanakan secara berkesinambungan. Pembangunan tersebut merupakan bagian proses perubahan yang sengaja dilakukan secara terencana dan berkelanjutan menuju tataran kehidupan masyarakat yang lebih baik. Pembangunan terdiri atas dua jenis, yakni pembangunan material misalnya pembangunan dalam bidang ekonomi, dan pembangunan spiritual yakni pengembangan kualitas diri warganegara dalam berbagai aspek, seperti religiusitas, pemikiran, wawasan, dan perilaku sosial. Kedua bidang pembangunan ini harus seiring dan sejalan. Pembangunan dalam bidang ekonomi harus diiringi pula dengan pencerahan spiritual. Lebih dari itu, pembangunan dalam bidang spiritual justru akan mendukung keberhasilan pembangunan di bidang ekonomi.

Apabila kita berbicara tentang pembangunan, sebenarnya tidak boleh hanya terfokus pada pemenuhan kebutuhan pokok manusia saja seperti makanan, papan, pakaian, dan kesehatan. Pembangunan juga mencakup apa yang disebut sebagai kebutuhan budaya manusia, seperti pendidikan, informasi, martabat kemanusiaan untuk mendapatkan kebebasan dan hak-hak asasi, dan kekayaan spiritual dalam berbagai bentuknya. Pembangunan seharusnya diusahakan sebagai usaha menyeluruh untuk memenuhi semua kebutuhan dan aspirasi manusia untuk hidup sesuai martabat kemanusiaannya, material maupun spiritual<sup>1</sup>. Setiap individu memiliki perbedaan dalam memandang suatu proses pembangunan, namun terpenuhinya kebutuhan pokok dan budaya seluruh warga negara dapat menjadi indikator keberhasilan pembangunan. Pelaksanaan pembangunan dalam segala aspek memerlukan dukungan dari berbagai pihak, sebab akan lebih memudahkan dan mempercepat tercapainya tujuan dari pembangunan ini. Karena itu, maka setiap warganegara seharusnya ikut serta

mendukung pemerintah melaksanakan pembangunan nasional. Pemerintah juga mesti membuka ruang dan kesempatan seluas-luasnya kepada setiap warga negara mewujudkan keterlibatannya dalam setiap proses pembangunan. Partisipasi rakyat sangat penting untuk memudahkan dan mempercepat program-program yang direncanakan, serta memberi kesempatan kepada mereka untuk berbagi ide tentang pembangunan, juga masa depan negara.

Dengan partisipasi aktif dimaksud, membuat rakyat menjadi lebih bersemangat, merasa bahwa pembangunan bukan sekadar paksaan dari yang berkuasa, tetapi juga miliknya sendiri. Keberhasilan pembangunan negara tidak akan terlepas dari partisipasi rakyat. Negara saja tidak mungkin dapat melaksanakan pembangunan karena ada keterbatasan maupun kelemahan yang dimiliki oleh negara. Warganegara dapat terlibat langsung dalam pemecahan masalah lokal dan membuat tuntutan mereka terus ke badan-badan negara untuk meningkatkan pemahaman, dan berkontribusi meningkatkan kualitas definisi dan pelaksanaan program-program dan kebijakan publik. Pembangunan yang berorientasi kebutuhan rakyat adalah berdasarkan apa yang disuarakan dan diinginkan oleh rakyat. Ini menunjukkan bahwa rakyat terlibat dalam menentukan apa-apa yang diperlukan dan ada hak untuk menentukan masa depan mereka.<sup>2</sup>

Dewasa ini ada kecenderungan yang mengatakan bahwa pembangunan yang sementara dilaksanakan ini merupakan tanggung jawab sepenuhnya pihak pemerintah, baik di kalangan masyarakat maupun bagi kalangan pemerintah sendiri. Akibatnya adalah pemerintah tidak dengan sepenuhnya melibatkan masyarakat dalam proses pembangunan. Mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah sendiri tanpa melibatkan masyarakat. Demikian pula, masyarakat menjadi merasa tidak perlu melibatkan diri dalam pembangunan. Padahal sesungguhnya, antara kedua belah pihak perlu terjadi kerjasama yang padu untuk mencapai hasil pembangunan yang maksimal.

Masyarakat yang diwakili oleh pemuka pendapat sesungguhnya apabila dicermati dengan baik memiliki peranan penting dalam pembangunan. Persoalannya adalah bagaimana memaksimalkan peranan yang dimiliki oleh pemuka pendapat tersebut dan dalam aspek apa saja pelibatan pemuka pendapat ini dalam pembangunan. Artikel ini mencoba mengkaji bagaimana peranan pemuka pendapat dalam pembangunan dan upaya yang perlu diimplementasikan dalam rangka mewujudkan peranan dimaksud. Kajian ini dipandang penting untuk memberikan gambaran yang utuh tentang pola penglibatan pemuka pendapat untuk mendukung pembangunan nasional.

*Opinion leader* adalah sebuah konsep yang muncul dari teori aliran dua-langkah komunikasi yang dikemukakan oleh Paul Lazarsfeld dan Elihu Katz<sup>3</sup> (. Teori ini adalah salah satu dari beberapa model yang mencoba menjelaskan difusi inovasi, ide, atau produk komersial. Pemuka pendapat adalah agen yang merupakan pengguna aktif dan media yang menafsirkan makna pesan media atau konten media yang lebih rendah bagi pengguna akhir. Biasanya pemuka pendapat dijunjung tinggi oleh orang-orang yang menerima pendapatnya.

Pendapat pemimpin ini cenderung spesifik subjek, yaitu orang yang merupakan pemuka pendapat dalam satu bidang mungkin menjadi follower/penerima di dalam bidang lain.

Istilah pemuka pendapat menjadi perbincangan dalam literatur komunikasi sekitar tahun 1950 hingga tahun 1960-an. Sebelumnya dalam literatur komunikasi sering digunakan kata-kata *influentials*, *influencers*, atau *tastemakers* untuk menyebut pemuka pendapat. Kata pemuka pendapat kemudian lebih lekat pada kondisi masyarakat di pedesaan, sebab tingkat media exposure-nya yang masih sangat rendah dan tingkat pendidikan masyarakat yang belum begitu menggembirakan. Akses ke media lebih dimungkinkan dari mereka yang mempunyai tingkat pemahaman tinggi dan keperluan akan media tidak rendah.

Melalui informasi dari merekalah kadang perkembangan terkini lingkungan sekitarnya dan dunia pada umumnya, diketahui masyarakat. Ini berarti, mereka secara tidak langsung menjadi perantara pesan berbagai informasi yang diterima olehnya kemudian diteruskan kepada masyarakat. Pihak yang sering terkena media *exposure* (terpaan) di masyarakat desa kadang diperankan oleh pemuka pendapat. Mereka ini sangat dipercaya di samping juga menjadi panutan, tempat bertanya dan meminta nasihat bagi anggota kelompok dan masyarakatnya.

Ada dua pengelompokan pemuka pendapat berdasarkan aktif tidaknya dalam perilaku; pertama, pemuka pendapat aktif (*opinion giving*). Pemuka pendapat disebut aktif jika ia aktif mencari penerima atau followers untuk mengumumkan suatu informasi. Dimana seseorang mencari informasi dan meneruskannya kepada masyarakat. Ini sangat baik, karena tingkat kepercayaan kepadanya sangat tinggi, mengingat banyak masyarakat yang belum memahami suatu permasalahan. Kelebihan dengan cara ini adalah tingkat kepercayaan terhadap pemuka pendapat sudah terbangun terlebih dahulu.<sup>4</sup>

Kedua, pemuka pendapat pasif (*opinion seeking*). Artinya pemuka pendapat dicari oleh followers-nya. Dalam hal ini penerima aktif mencari sumber informasi kepada pemuka pendapat sehubungan dengan permasalahan yang dihadapi. Jika *followers* yang aktif maka dikategorikan sebagai *opinion seeking*, sedangkan jika pemuka pendapatnya yang aktif disebut sebagai *opinion giving*.

Keberadaan para pemuka pendapat sangat terkait dengan budaya politik yang berlaku dalam masyarakat. Ada perbedaan penerimaan terhadap pemuka pendapat antara satu daerah dengan daerah lain. Jika suatu masyarakat yang masih memegang teguh budaya-budaya lokal, tingkat pengamalan ajaran agama yang masih kental, maka keberadaan pemuka pendapat masih relevan, karena sesuai dengan budaya politik setempat. Dalam kajian ilmu komunikasi, dikenal adanya teori yang disebut sebagai; *two-step flow of communication theory* (aliran komunikasi bertahap ganda). Teori ini memandang bahwa karena berbagai keterbatasan dan permasalahan yang cukup kompleks, maka suatu informasi yang disampaikan (*message*) tidak tertuju langsung kepada seluruh *audience* (khalayak). Meskipun banyak khalayak yang mendengar informasi itu, namun banyak juga yang tidak memahaminya. Sedangkan orang

yang tidak langsung mendengar, tentu lebih banyak yang belum memahaminya, karena mungkin saja terjadi *noise* (gangguan) yang dapat menghalangi proses penyampaian informasi. Dalam hal inilah, informasi itu akan terlebih dahulu dicerna dan dimaknai oleh pemuka pendapat, kemudian akan melanjutkan informasi tersebut kepada khalayak.

Di sinilah peran yang sangat besar dari seorang *opinion leader* atau pemuka pendapat. Seorang pemuka pendapat memiliki keleluasaan untuk menerjemahkan informasi yang dimilikinya. Ke mana arah informasi itu akan diberikan, sepenuhnya menjadi kewenangan pemuka pendapat. Dalam hal ini masyarakat Indonesia pada umumnya sangat mempercayai seorang pemuka pendapat, karena ia memiliki kelebihan dalam berbagai hal. Misalnya dalam bidang keagamaan, ilmu pengetahuan, keberanian, harta kekayaan, keturunan, keahlian tertentu, dan sebagainya. Beberapa contoh pemuka pendapat adalah alim ulama, guru, dokter, bangsawan, juragan, pedagang besar, kepala desa, ketua RT/RW, mantan pejabat pemerintah, mantan kebijakan maupun mantan militer, atlet berprestasi, bahkan seorang kepala perampok bisa jadi masuk dalam kategori pemuka pendapat. Di Kecamatan Sipirok Kabupaten Tapanuli Selatan, Sumatra Utara, orang tua (*senior citizen*) disebut sebagai *hatobangon*, adalah contoh pemuka pendapat yang sangat disegani masyarakatnya<sup>5</sup>.

Pemuka pendapat memiliki kemahiran atau kelebihan tersendiri yang tidak dimiliki oleh anggotanya. Pemuka pendapat juga mempunyai wawasan luas dan mengetahui berbagai persoalan yang terjadi dalam masyarakat. Rogers mengemukakan ciri umum pemuka pendapat yakni : Pemuka pendapat muncul lebih banyak dalam media massa berbanding pengikutnya; Mereka lebih kosmopolitan daripada pengikutnya; Mereka mempunyai lebih banyak kenalan daripada pengikutnya; Mereka lebih aktif mengambil bahagian secara sosial daripada pengikutnya; Mereka mempunyai status sosial ekonomi yang lebih baik daripada pengikutnya; Mereka lebih inovatif daripada pengikutnya;<sup>6</sup>

Para pemuka pendapat dapat dibedakan dari orang lain dengan tiga kriteria: "siapa dia", personifikasi dari nilai-nilai tertentu; "Apa yang dia ketahui", kompetensinya dan "siapa yang dia kenal", lokasi sosial strategiknya<sup>7</sup>. Sementara untuk melakukan pengukuran kapasitas kepemimpinan pendapat menarik perhatian dalam berbagai penyelidikan, Rogers dan Cartano menjelaskan tiga pendekatan: Pendekatan sosiometrik, yaitu banyak ahli kumpulan diminta untuk mengetahui mereka yang pendapatnya berpengaruh. Pendekatan informan kunci, merupakan sekumpulan kecil orang yang dianggap punya pemahaman dan pengetahuan lebih tinggi diminta untuk mengetahui siapa pemuka pendapat kelompok. Pendekatan menunjuk-diri, yaitu responden diminta menjawab beberapa pertanyaan untuk menentukan sejauh mana mereka menganggap diri mereka menjadi pemuka pendapat.<sup>8</sup>

Untuk mengenali siapa pemuka pendapat boleh dengan menggunakan analisis rangkaian sosial. Analisis rangkaian sosial mengukur kepentingan struktur seseorang (Borgatti, 2006:25) dan menunjukkan orang yang boleh digelar pusat rangkaian. Pemusatan rangkaian dikira berdasarkan:

Degrees (darajat) - berapa banyak hubungan yang dimiliki seseorang.

Betweenness (keantaraan) - berapa besar individu mengawal aliran komunikasi di antara individu-individu dan rangkaian komunikasi yang lain.

Closeness (kedekatan) - mengukur seberapa cepat seseorang boleh mengakses individu lain dengan jalur yang ringkas.

Satu keterbatasan yang paling menonjol terhadap teori *two-step flow communication* adalah keyakinan bahwa sebagaimana teori komunikasi massa yang lain, bahwa teori yang sangat kuat sekitar setengah abad yang lalu ini telah dilemahkan oleh keberadaan media yang terpecah (fragmentasi) seperti yang terjadi saat ini. Fragmentasi bermakna keberadaan media yang terdiri dari ratusan saluran televisi dan situs internet, yang membuat situasi jauh lebih mudah bagi seseorang individu untuk memilih atau menolak sumber informasi<sup>9</sup>. Keadaan ini dapat dianggap sebagai penyebab berkurangnya peranan pemuka pendapat dalam masyarakat, karena masa kini masyarakat sudah dapat langsung mengakses berbagai informasi.

Peranan pemuka pendapat pada hari ini masih relevan untuk dikaji lebih dalam, karena kedekatan para pemuka pendapat baik secara pribadi maupun dalam aspek sosiologi, memberi pengaruh penting bagi masyarakat. Peranan individu secara khusus sangat penting karena kenalan pribadi nampaknya lebih berkesan daripada media massa dalam memperkuat keputusan untuk memilih. Pendekatan yang dilakukan pemuka pendapat menyampaikan pesan-pesan kepada komunitasnya dengan cara formal dan interpersonal. Pemuka pendapat juga mempunyai kekuatan kepribadian sebagai daya dorong terhadap rasa percaya diri dalam pembentukan modal sosial<sup>10</sup>.

Dalam struktur sosial masyarakat di Indonesia terdapat kumpulan pemimpin yang mempunyai kedudukan dan peranan tertentu. Terdapat kaum bangsawan atau priyayi dan elit agama seperti ulama atau kiyai yang keduanya sering disebut sebagai pemimpin tradisional, yang berbeda dari elit baru yaitu elit birokrasi dan kaum intelegensia<sup>11</sup>. Kumpulan pemimpin walaupun sifatnya adalah informal, akan tetapi pada hakikatnya mereka juga adalah pemimpin yang mempunyai pengaruh dalam masyarakat. Kedudukan sebagai pemimpin informal justeru dipandang sebagai cara yang baik untuk menyebarkan dan menyampaikan gagasan mereka<sup>12</sup>. Melalui kedudukan tersebut, pemuka pendapat memberikan pencerahan dan pendidikan kepada masyarakat untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik. Secara informal pemuka pendapat boleh berbual dan bertemu muka dengan masyarakat tanpa mesti ada halangan, bila dan mana saja, walaupun dalam keadaan yang mencemaskan.

Di Indonesia, mereka yang termasuk dalam kategori pemuka pendapat yaitu para pemimpin agama Islam; ulama, ustaz, muballig, imam masjid; pendeta, tokoh masyarakat, bangsawan, hartawan, pengusaha (*entrepreneur*), tokoh perempuan, dokter, guru, bidan, serta tokoh belia yang mempunyai sumbangan dalam masyarakat. Sumbangan yang mereka berikan kepada masyarakat adalah sesuai dengan bidang keahlian masing-masing, seperti membina mental dan spiritual masyarakat, memberikan bantuan modal, melatih dalam bidang olah raga atau keterampilan hidup, pendidikan moral dan norma-norma budaya masyarakat. Para

pemuka pendapat ini juga dikenali sebagai pihak yang mempunyai tahap kepercayaan yang tinggi.

Dalam proses komunikasi politik pada suatu daerah, seorang pemuka pendapat memiliki peranan yang sangat penting. Informasi-informasi terkait dengan politik di masyarakat pada umumnya terlebih dahulu dikemukakan kepada pemuka pendapat. Dari sinilah nanti akan menyebar ke masyarakat umum. Misalnya terkait tentang kandidat pemimpin dalam pemilihan umum, pemuka pendapat memiliki pengaruh terhadap warganya untuk memilih kandidat yang mereka inginkan. Pada umumnya, pilihan yang berasal dari seorang pemuka pendapat, akan mendapat dukungan dari warga, walaupun pada beberapa kasus, ada pula diantara warga itu yang tidak mau tunduk kepada pesan dimaksud.

Terkait dengan pesan-pesan komunikasi politik yang disampaikan kepada khalayak, terdapat tiga jenis komunikator politik, yaitu :

Politisi adalah orang yang bercita-cita untuk dan atau memegang jabatan pemerintah, seperti aktivis partai politik, ahli-ahli parlimen, menteri, dan sebagainya;

Profesional adalah orang yang menjadikan komunikasi sebagai nafkah pencahariannya, baik di dalam maupun di luar politik, yang muncul akibat revolusi komunikasi: munculnya media massa lintas batas dan perkembangan sporadis media khusus (majalah internal, radio siaran, dan sebagainya) yang menciptakan publik baru untuk menjadi konsumen informasi dan hiburan. Terdiri dari jurnalis (wartawan, penulis) dan promotor (humas, jurubicara, jurukempen, relawan, event organizing, dan lain-lain).

Aktivis –Jurubicara (*spokesman*) bagi kepentingan terorganisasi, tidak memegang atau mencita-citakan jabatan pemerintahan, juga bukan profesional dalam komunikasi. Perannya mirip jurnalis. Pemuka pendapat (*pemuka pendapat*) –orang yang sering dimintai petunjuk dan informasi oleh masyarakat; meneruskan informasi politik dari media massa kepada masyarakat. Misalnya tokoh informal masyarakat kharismatis, atau siapa pun yang dipercaya publik.

Dengan pemahaman seperti ini, telah dijelaskan bahwa pemuka pendapat termasuk dalam kategori aktivis komunikator politik yang dapat meneruskan informasi politik kepada khalayak. Menurut Rogers dan Shoemaker (dalam Siagian dan Yusof, 2011), pemuka pendapat merupakan pribadi-pribadi tertentu yang memiliki kemampuan memengaruhi orang lain dalam perilaku opini melalui cara-cara yang disukai oleh orang-orang tersebut. Karakteristik pemuka pendapat adalah :

Memiliki pengenalan akan mode yang tinggi.

Seorang pemuka pendapat memahami kondisi khalayak yang beraneka ragam. Ia mampu memberikan pengertian tentang suatu informasi yang diperolehnya kepada khalayak dan khalayak dapat memahaminya dengan baik tanpa ada distorsi atas informasi tersebut. Kecenderungan lain adalah apa yang dikemukakan oleh seorang pemuka pendapat, akan diikuti oleh khalayak.

Memiliki posisi dan kewenangan.

Posisi seorang pemuka pendapat sesungguhnya muncul dengan sendirinya tanpa ada proses pengangkatan atau pemilihan. Dia lahir secara alamiah menjadi seorang pemuka pendapat sebagai dampak dari kelebihan yang ada pada dirinya. Yang penting seseorang itu memiliki kelebihan dan keunggulan tertentu yang dapat dijadikan teladan, maka dia itu sudah masuk dalam kategori pemuka pendapat. Sedangkan kewenangannya sangat tinggi atas kepercayaan dari khalayak. Walaupun tidak mengikat sifatnya, tapi ada juga dalam daerah tertentu sifatnya mengikat, namun khalayak cenderung turut dan patuh kepada perintah atau pesan daripada pemuka pendapat ini.

Berkemampuan mencapai atau menjangkau pengikutnya.

Pemuka pendapat berada di tengah-tengah lingkungan kehidupan masyarakat, dia tidak terpisahkan oleh sekat-sekat sosial dan status lainnya. Oleh karena itu, pemuka pendapat berbeda dengan pejabat atau bangsawan yang feodalistik. Pemuka pendapat cenderung mendapat tempat di hati masyarakat karena dia itu baik hati dan sering memberikan bantuan kepada warganya.

Memiliki status sosial yang strategis.

Hal inilah yang menyebabkan seseorang dianggap termasuk sebagai pemuka pendapat, karena ia berada pada posisi sosial yang sangat strategis. Dikatakan strategis karena seorang pemuka pendapat mampu memasuki semua lini lingkungan sosial, baik untuk tingkat atas, maupun ke level yang paling rendah. Posisi seperti inilah yang menyebabkan dia dekat dengan masyarakat dan khalayak tentu menaruh harapan dan kepercayaan yang besar kepadanya.

Bersifat sukarela.

Dalam melaksanakan fungsinya sebagai penerjemah informasi kepada warganegara, menyampaikan pesan-pesan yang penting, dan membantu warganegara dalam kewenangannya untuk menjembatani dengan pihak pemerintah, pemuka pendapat bekerja dengan sukarela. Dia tidak mengharapkan adanya imbalan dalam bentuk apapun daripada warganegara kecuali warganegara tersebut memperoleh manfaat yang besar atas informasi maupun bantuan yang diberikan. Manakala dalam kasus-kasus tertentu pemuka pendapat memperoleh penghargaan daripada warganegara, dimana pemberian tersebut merupakan inisiatif daripada warganegara yang sifatnya sukarela.

### *Fungsi Komunikasi Pembangunan*

Peningkatan kualitas hidup rakyat dalam suatu bangsa merupakan tujuan yang paling penting dalam pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Untuk meningkatkan kualitas hidup rakyat, kerjasama antara pemerintah dan tokoh masyarakat dalam perencanaan dan pengelolaan pembangunan yang efisien sangat penting<sup>13</sup>. Komunikasi antara pemerintah dan anggota masyarakat sangat diperlukan, karena komunikasi ini adalah satu-satunya cara untuk membangun sebuah masyarakat yang memberikan kesempatan setiap individu guna mewujudkan harapannya<sup>14</sup>. Melalui komunikasi seseorang menyampaikan apa yang ada



dalam benak pikirannya dan perasaan hatinya kepada orang lain, baik secara langsung atau tidak langsung, juga termasuk menyampaikan ide-idenya terkait pembangunan. Dalam konteks ini, kegiatan komunikasi pembangunan diarahkan untuk perubahan sosial yang terancang dengan baik. Komunikasi pembangunan bertujuan untuk secara sadar meningkatkan pembangunan manusiawi, yang berarti bahwa komunikasi dapat menghapus kemiskinan, pengangguran, dan ketidakadilan. Komunikasi pembangunan yang diutamakan adalah kegiatan mendidik dan memotivasi masyarakat. Memberikan motivasi masyarakat untuk melakukan berbagai aktivitas yang mengarah pada kehidupan yang lebih baik. Tujuan komunikasi adalah untuk menanamkan ide-ide, sikap mental, dan mengajarkan keterampilan yang dibutuhkan masyarakat.

Komunikasi pembangunan meliputi peran dan fungsi komunikasi sebagai suatu aktivitas pertukaran pesan secara timbal balik di antara semua pihak yang terlibat dalam usaha pembangunan. Terutama antara masyarakat dan pemerintah, sejak dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi terhadap pembangunan yang telah dilaksanakan. Komunikasi pembangunan juga meliputi segala usaha dan cara, dan teknik penyampaian gagasan, dan keterampilan-keterampilan pembangunan yang berasal dari pihak yang memulai pembangunan dan ditujukan kepada masyarakat luas. Aktivitas ini bertujuan agar masyarakat yang dituju dapat memahami, menerima, dan berpartisipasi dalam melaksanakan pembangunan. Agar komunikasi pembangunan lebih berhasil mencapai sasarannya, harus meminimalkan efek yang tidak diinginkan dan memperhatikan prinsi-prinsip sebagai berikut:

Penggunaan pesan yang disesuaikan (*tailored messages*) untuk khalayak yang spesifik. Misalnya, bila ingin menjangkau khalayak miskin pada perumusan pesan, tingkat bahasa, gaya penyajian, dan sebagainya, disusun begitu rupa agar dapat dipahami dan kompatibel dengan kondisi mereka.

Pendekatan *ceiling effect* yaitu dengan menyampaikan pesan-pesan yang kepada golongan masyarakat yang diinginkan (misalnya kepada golongan masyarakat atas), merupakan reduksi karena bagi golongan ini hal ini tidak begitu berguna, sebab sudah terlampaui atau kecil manfaatnya, namun pada sisi lain tetap dianggap berguna bagi golongan khalayak yang hendak dicapai. Dengan cara ini dimaksudkan, agar para khalayak yang benar-benar berkepentingan tersebut memiliki peluang untuk mengejar ketertinggalannya, dan dengan demikian diharapkan dapat mempersempit jarak efek komunikasi.

Penggunaan pendekatan *narrow casting* atau melokalisasi penyampaian pesan untuk kepentingan khalayak. Lokalisasi di sini berarti disesuaikan dengan penyampaian informasi yang dimaksud dengan situasi kesempatan di mana khalayak berada.

Pemanfaatan saluran tradisional, yaitu dengan berbagai bentuk pertunjukan rakyat yang sejak lama memang berfungsi sebagai saluran pesan yang akrab dengan masyarakat lokal.

Pengenalan para pemuka pendapat di kalangan lapisan masyarakat yang berkekurangan (*disadvantage*), dan meminta bantuan mereka untuk menolong melalui pesan-pesan pembangunan.

Mengaktifkan partisipasi agen-agen perubahan yang berasal dari kalangan masyarakat sendiri sebagai petugas lembaga pembangunan yang beroperasi di kalangan rekan sejawat mereka sendiri.

Diciptakan dan dibangun cara-cara atau mekanisme untuk partisipasi publik, sebagai pelaku-pelaku pembangunan itu sendiri, dalam proses pembangunan, yaitu sejak tahap pembangunan sampai evaluasinya.

### *Partisipasi sebagai Pilar Demokrasi*

Mengingat bahwa bagian penting dari demokrasi adalah menciptakan warga yang informatif, berpengetahuan dan terlibat dalam proses demokrasi<sup>15</sup>. Partisipasi rakyat adalah dasar dari suatu masyarakat demokratis. Melalui partisipasi ini menyediakan sarana bagi rakyat untuk mendengar suara mereka dan untuk memberdayakan mereka yang tak berdaya dalam masyarakat<sup>16</sup>. Sebagai pihak yang mengajukan pembangunan dan memiliki tanggung jawab memajukan rakyat, maka adalah penting partisipasi semua pihak digembeling sama. Kebutuhan pada kemajuan membutuhkan proses konstruksi untuk mengganti kondisi yang serba kekurangan pada kondisi kesejahteraan hidup yang lebih sempurna<sup>17</sup>.

Demokrasi berfokus pada dua hal penting yang saling terkait, yakni representasi (wakil) dan partisipasi. Representasi menunjukkan pertimbangan pada kepentingan mayoritas atau banyak, sedangkan partisipasi menunjukkan keinginan dan partisipasi publik dalam aktivitas politik<sup>18</sup>. Negara-negara yang menerapkan demokrasi dalam pemerintahannya, seharusnya memberi kesempatan kepada rakyatnya untuk berpartisipasi dalam segala aspek pembangunan. Semakin tinggi tingkat keterlibatan warga negara dalam pembangunan, akan semakin memperkuat penerapan nilai-nilai demokrasi. Sementara ada pembatasan keterlibatan warga negara dalam proses pembangunan, menunjukkan bahwa negara telah mengaburkan makna demokrasi. Upaya pembatasan hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pembangunan perlu dihindari. Selain karena tidak baik dalam kehidupan demokrasi, pembatasan ruang dan peluang dimaksud bisa menjadi celah bagi penanggung jawab pembangunan melakukan tindakan-tindakan tidak terpuji, seperti korupsi dan penipuan. Pembangunan yang dilaksanakan tanpa melibatkan warga negara juga memungkinkan penanggung jawabnya lupa diri, keliru dan tidak melaksanakan pembangunan sesuai prosedur yang telah ditetapkan.

Keterlibatan warga negara adalah untuk memberikan peringatan agar pembangunan dilaksanakan sesuai ketentuan, menghindari kesalahan, dan memberikan ide-ide dalam usaha mencapai tujuan yang diinginkan. Partisipasi adalah persoalan tentang hak, alat, ruang, dan kesempatan serta dukungan untuk terlibat dalam aktivitas-aktivitas yang bertujuan untuk membangun masyarakat yang lebih baik<sup>19</sup>. Ruang dan kesempatan bagi setiap warga negara untuk terlibat dalam pembangunan harus terbuka lebar, sebab partisipasi ini merupakan hak yang mutlak dalam setiap individu. Partisipasi adalah proses aktif dan inisiatif yang muncul dalam masyarakat dan akan ada sebagai suatu aktivitas nyata apabila dipenuhi oleh tiga faktor pendukung; adanya kemauan, kemampuan, dan kesempatan untuk bergabung. Partisipasi

kelompok sasaran adalah untuk memberi kesempatan mereka berbagi pandangan terkait kondisi kehidupan mereka. Ini adalah karena mereka lebih arif dan mengetahui soal-soal terkait kebutuhan kehidupan mereka. Mereka memiliki pengetahuan tersendiri yang bisa digunakan untuk merencanakan kehidupan mereka. Justru, menggerakkan partisipasi lokal berarti menggerak dan menganjurkan sasaran untuk bergabung dari awal proses pembangunan<sup>20</sup>.

Tingkat keterlibatan masyarakat bervariasi di bawah hukum yang relevan, dan sikap pemegang kepentingan yang lain. Seringkali partisipasi publik hanya berarti memberitahu publik tentang keputusan sebelumnya, membuat keputusan kemudian meminta komentar publik, apakah diperhatikan atau tidak diperhatikan. Terkadang hal itu berarti informasi tentang apa yang sudah di bawah nasihat, tetapi untuk menjadikan partisipasi publik efisien di tingkat manapun, membutuhkan masyarakat yang mendapat informasi yang cukup dan terus menyadari kemungkinan mereka untuk terlibat. Hal ini membutuhkan pendekatan pro-aktif dari otoritas publik yang berwewenang<sup>21</sup>.

Partisipasi politik bisa juga diartikan sebagai kegiatan seseorang, kelompok atau masyarakat untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yakni dengan cara memilih pemimpin Negara guna dapat memengaruhi kebijakan pemerintah (public policy). Tindakan partisipasi ini bisa berupa pemberian suara dalam pemilu, menghadiri pertemuan umum atau kampanye politik, menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan (interest group), melakukan interaksi dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen, dan sebagainya. Konsep partisipasi politik menjadi penting pada masa demokrasi yang bisa memengaruhi sekaligus mengontrol pengelolaan negara yang dilakukan pemerintah. Partisipasi tidak hanya sekadar pemilihan umum lima tahunan, juga termasuk kegiatan-kegiatan tertentu, seperti membahas masalah sosial dengan warga negara lain, tokoh masyarakat, atau politik dengan tujuan memengaruhi perubahan<sup>22</sup>.

Dalam proses demokrasi, ada dua jalan yang paling penting menuju demokrasi, yakni jalan yang terfokus pada kompetisi (competition) dan partisipasi (participation). Meningkatnya partisipasi berarti peningkatan jumlah warga negara yang memperoleh hak-hak politik dan kebebasan. Sementara kompetisi terkait tersedianya hak dan kebebasan dalam sistem politik dengan peningkatan kesempatan bagi oposisi politik dan meningkatnya persaingan untuk meraih kekuasaan pemerintahan. Gaventa dan Valderma<sup>23</sup> mengidentifikasi tiga tradisi konsep partisipasi bila dikaitkan dengan praksis pembangunan masyarakat yang demokratis, yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga. Partisipasi politik seringkali dihubungkan dengan proses politik yang demokratis, yang melibatkan interaksi tunggal dan organisasi, biasanya partai politik dan negara.

Partisipasi politik dihubungkan dengan demokrasi yang mengedepankan prinsip representasi dan partisipasi tidak langsung. Partisipasi politik diungkapkan dalam tindakan individu atau kelompok terorganisir untuk melakukan pemilu, kampanye, protes atau memengaruhi perwakilan pemerintah. Pertemuan tokoh-tokoh masyarakat dengan tujuan

untuk memberikan ide-ide tentang perbaikan harus dilakukan oleh negara kepada pemerintah, karena hal merupakan bagian penting dari proses partisipasi politik mereka. Karena itu, pemerintah harus mengakomodir ide-ide tersebut, menerimanya dengan pikiran yang positif demi kepentingan bangsa dan negara. Partisipasi sosial lebih berorientasi pada perencanaan dan implementasi pembangunan. Partisipasi ini ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang terkait dengan proses pembangunan dalam konsultasi data membuat keputusan pada semua siklus proyek pembangunan, dari perencanaan, implementasi, pemantauan, dan sampai pada penilaian.

Beberapa asumsi yang dipakai untuk mendorong partisipasi sosial, yaitu:

Rakyatlah yang paling tahu kebutuhannya, karena rakyat memiliki hak untuk mengetahui dan menentukan kebutuhan pembangunan di tempatnya.

Partisipasi sosial dapat menjamin kepentingan dan suara-suara kelompok yang selama ini dimarginalkan dalam berbagai aspek pembangunan.

Partisipasi sosial dalam pengawasan terhadap proses pembangunan dapat menjamin tidak terjadinya berbagai penyimpangan, penurunan kualitas dan kuantitas pembangunan.

Partisipasi masyarakat menekankan keterlibatan langsung warga dalam mengambil keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Hal ini juga merupakan pengalihan konsep partisipasi menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk partisipasi warga dalam pembuatan kebijaksanaan dan membuat keputusan di berbagai lapangan kunci yang memengaruhi kehidupan warga masyarakat. Partisipasi masyarakat akan berjalan dengan baik manakala bersifat proaktif, ada kesepakatan yang dilakukan oleh semua yang terlibat, ada tindakan yang mengisi perjanjian tersebut, ada pembagian kekuasaan dan tanggung jawab yang sama, serta memiliki tata aturan pelaksanaannya. Upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, harus disampaikan secara efektif oleh pemerintah. Pemerintah harus memfasilitasi keterlibatan warga negara dalam proses ini. Pemerintah juga perlu menjalin komunikasi yang intens dengan masyarakat untuk mewujudkan partisipasi yang diinginkan. Meminimalkan terjadinya kesalahan komunikasi antara pemerintah dan warga negara akan mendorong dan mempercepat pencapaian tujuan pembangunan. Masyarakat akan dengan mudah dimobilisir untuk mendukung program-program pembangunan sedangkan pemerintah bisa mengambil hati masyarakat, mendengar keinginan mereka, dan jujur dalam pelaksanaannya.

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Metode pengumpulan data yang dipakai dalam kajian ini merupakan analisis dokumen yang disarikan dari berbagai sumber. Metode analisis dokumen biasanya memang sering dipergunakan dalam penelitian kualitatif. Hal ini penting dilaksanakan agar dapat mengasah data maupun informasi yang terkandung di dalamnya. Dokumen-dokumen yang dipakai dalam kajian antara lain berupa artikel dalam jurnal, buku-buku, dan pemberitaan dalam surat kabar dan majalah. Selanjutnya bahan ini dianalisis dengan menggunakan pendekatan diskriptif interpretatif.

## PEMBAHASAN

Pembangunan nasional bangsa Indonesia hakikatnya adalah upaya mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera, berkeadilan, berdasarkan iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Sesuai tujuan yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah: mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi. Dalam perspektif Islam, konsep pembangunan bersifat menyeluruh, menyentuh, dan menghujam ke dalam jati diri manusia, sehingga dengan demikian membangun manusia seutuhnya berarti material dan spiritual secara bersamaan. Tanpa ini, pembangunan yang dilakukan akan runtuh sendiri oleh manusia, baik secara sadar atau tidak (Shihab, 2001:301).

Dalam hal ini ialah pentingnya pemuka pendapat dilibatkan dalam pembangunan, karena para pemuka pendapat memiliki pengaruh dalam kehidupan masyarakat. Sedangkan kepemimpinan pemuka pendapat adalah memiliki kemampuan memengaruhi sikap atau perilaku seseorang secara formal sesuai dengan kehendak si pemimpin melalui hubungan sosial telah dibinanya (Ardianto et al., 2007: 170). Pemerintah sebagai penyelenggara negara adalah penggerak (fasilitator dan dinamisator) perwujudan tujuan nasional itu. Dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah bertindak mewakili kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Pada suatu negara demokrasi, pembangunan bertahan sendiri berdasarkan kemauan, kebutuhan, dan kemampuan rakyat, kemudian dilakukan mandiri oleh rakyat, dan selanjutnya dimanfaatkan sendiri hasil dan dampaknya untuk seluruh rakyat. Karena itu, untuk melaksanakan pembangunan nasional, partisipasi rakyat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembangunan itu sendiri. Secara lebih rinci, partisipasi dalam pembangunan berarti mengambil bagian atau peranan dalam pembangunan, baik dalam bentuk pernyataan mengikuti kegiatan, memberi masukan berupa pemikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal, dana atau bahan-bahan, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasilnya.

### *Peranan Pemuka Pendapat*

Formulasi partisipasi politik masyarakat dalam pembangunan nasional diwujudkan dengan memberikan kepercayaan kepada para elit politik untuk melaksanakannya. Elit politik di Indonesia terdiri atas dua jenis, yakni elit politik formal dan elit politik tidak resmi. Elit politik formal terdiri dari lembaga-lembaga pemerintah yang resmi menjadi anggota legislatif, presiden dan para pembantu presiden setingkat menteri, pegawai mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat pedesaan, serta para elit organisasi politik lainnya. Sedangkan elit politik informal yaitu para pemuka atau tokoh masyarakat yang menjadi ketua organisasi masyarakat

(ormas) dalam bidang sosial-keagamaan maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang tidak berafiliasi kepada pemerintah maupun partai politik.

Elit politik informal juga bisa disebut sebagai elit lokal. Elit lokal didefinisikan sebagai elit yang tidak memerintah tetapi memiliki pengaruh dalam masyarakat lokal dan elit politik diartikan secara fungsional sebagai elit yang memerintah. Elit lokal merupakan seorang individu atau aliansi dari orang yang dinilai pintar dan memiliki pengaruh di dalam masyarakat, misalnya para tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh perempuan, dan individu-individu yang memiliki kemampuan keuangan yang relatif tinggi dibandingkan masyarakat umum. Peran elit lokal dalam mendorong demokrasi di tingkat lokal sangat penting, karena peran sosialnya memiliki pengaruh yang besar untuk masyarakat lokal. Biasanya mereka adalah panutan dan teladan bagi masyarakat sehingga mereka adalah sebuah simbol yang selalu dihormati dan dipatuhi.

Pemuka pendapat tidak selalu harus seorang yang memegang posisi formal kekuasaan atau kekuatan tertentu di dalam masyarakat melainkan menjabat sebagai jaringan komunikasi yang memperingatkan rekan-rekan mereka tentang apa yang penting di antara kejadian-kejadian politik, isu-isu sosial, dan pilihan pengguna<sup>24</sup>. Elit politik informal yang lain yaitu anggota organisasi non pemerintah atau NGO (*non government organization*). Dalam penelitian komunikasi politik, elit politik informal ini lebih sering dikenal sebagai *opinion leader* atau pemuka pendapat. Pemuka pendapat adalah orang-orang yang berpengaruh pendapat, sikap, keyakinan, motivasi, dan perilaku orang lain<sup>25</sup>. Sebagai individu dari warga negara yang memiliki hak dan kewajiban membangun negara, para pemuka pendapat seharusnya terlibat dalam mengambil pembuatan keputusan, penerapan keputusan, dan penilaian aktivitas.

Keterlibatan ini memberi arti yang penting karena secara keseluruhan telah memasukkan warga dalam proses pembangunan. Pemuka pendapat bisa mengetahui segala aspek kehidupan yang terjadi untuk kepentingan masyarakat, karena para pemuka pendapat memiliki posisi strategis yang dekat dengan khalayak. Dalam konteks pembangunan negara, para pemuka pendapat dalam skala yang terbatas telah memperoleh kesempatan untuk terlibat dalam proses pembangunan. Di antaranya adalah mereka diminta ide dalam berbagai forum musyawarah, baik oleh pemerintah maupun oleh para anggota parlemen. Komitmen untuk membangun satu kawasan telah menjadi satu pengertian antara pihak pemerintah dengan para pemuka pendapat. Dalam struktur masyarakat di Indonesia, mereka yang termasuk dalam kategori pemuka pendapat yaitu para pemuka agama, pemuka pendapat, pendeta, tokoh masyarakat, bangsawan, hartawan, tokoh perempuan, tokoh pemuda yang memiliki kontribusi dalam masyarakat.

Kontribusi yang mereka berikan kepada masyarakat adalah sesuai dengan bidang keahlian masing-masing, seperti membangun mental dan spiritual masyarakat, memberikan bantuan modal, pelatihan dalam bidang olahraga, pendidikan moral dan norma-norma budaya masyarakat. Para pemuka pendapat ini juga dikenal sebagai pihak yang memiliki tingkat

kepercayaan yang tinggi. Selain karena sifat pribadinya yang sederhana, bersahaja, penuh dedikasi, loyal, dan ikhlas. Hal inilah yang menyebabkan sehingga para pemuka pendapat ini sangat dihormati dan dihargai oleh masyarakat, sehingga pesan-pesan pada umumnya selalu didengar untuk sebagian besar masyarakat.

#### *Posisi Pemuka Pendapat dalam Pembangunan*

Di antara para pemuka pendapat yang paling banyak di Indonesia yang mencakup keseluruhan lini kehidupan masyarakat luas adalah tokoh agama, seperti ulama, pendeta, biksu, dan lain-lain. Khususnya ulama, merupakan pemimpin pemeluk agama Islam yang berperan dalam bidang pencerahan pemikiran dan wawasan keagamaan. Ulama membangun umat agar selalu berada dalam lingkungan yang berlandaskan ajaran agama, nilai-nilai moral, dan budaya bangsa. Sebagai individu yang mendapat kepercayaan dari rakyat, masyarakat mengharapkan agar ulama lebih dari sekadar berceramah, mengajar dan menyelenggarakan pengajian, atau memberi tuntunan dan pengarahan untuk peningkatan taraf hidup dan kesejahteraannya, tetapi juga mencari alternatif-alternatif baru untuk solusi pertanyaan-pertanyaan sosial dan ekonomi, khususnya jika alternatif yang ada bertentangan dengan ajaran agama.

Ulama, yang menyadari posisi mereka sebagai pewaris nabi, merasa bertanggung jawab untuk terlibat secara langsung dalam pembangunan, bukan hanya terbatas dalam memberikan nasihat dan fatwa, tetapi juga harus terlibat dalam bidang-bidang perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, serta menilai baik-buruknya efek yang diberikan berdasarkan nilai-nilai yang diamanatkan Tuhan melalui Kitab Suci-Nya (Shihab, 2001:380). Pemerintah, yang sadar akan fungsi agama dan pengaruhnya yang besar dalam mendorong pembangunan, mengharapkan pemuka pendapat menjadi mitra utama pemerintah dalam segala waktu dan persoalan, khususnya dalam mendorong masyarakat meningkatkan peran serta mereka dalam pembangunan melalui pengungkapan ajaran-ajaran agama serta persesuaiannya dengan langkah-langkah kebijaksanaan pembangunan.

Namun dalam kenyataannya, masih ada berbagai kesenjangan dalam mana pemerintah dengan pemuka pendapat, terutama dari kalangan ulama, yang berbeda pemahaman dalam mewujudkan keterlibatan ini. Bahwa kesenjangan ini antara lain disebabkan karena keterlibatan ulama dalam pembangunan tidak meliputi bidang-bidang perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Ulama merasa bahwa mereka hanya terlibat pada saat-saat persoalan telah hampir berakhir, berupa pembacaan doa, atau pada saat timbul keresahan dalam masyarakat karena penilaian negatif mereka terhadap salah satu kebijaksanaan pembangunan. Dalam hal ini, agaknya perlu dikaji sebab-sebab ketidaksempurnaan tersebut dari aspek komunikasi. Apakah karena ketidakmampuan ulama dalam keterlibatannya, atau karena keengganan pemerintah, karena satu dan lain hal untuk melibatkan mereka<sup>26</sup>.

Beberapa tokoh agama dan politik tampaknya kurang mampu melihat dengan tepat hubungan antara agama dan negara. Di antara tokoh agama ada yang berusaha merapat pada para pejabat negara, mengharapkan negara ikut mencukupi kebutuhan-kebutuhan internal agama atau golongan mereka saja. Sementara itu beberapa pejabat negara juga berusaha merapat pada para tokoh agama, mengharapkan dukungan kebijakan-kebijakan pemerintah dan legitimasi politik saja. Kecenderungan seperti ini akan dapat melemahkan posisi pemuka pendapat dalam proses pembangunan. Lebih lagi manakala kondisi seperti ini sengaja dibiarkan berlarut-larut. Bahkan ada kecenderungan untuk melepaskan keterlibatan pemuka pendapat dalam proses pembangunan. Seolah-olah para politisi tidak ikhlas bilamana ada keterlibatan para pemuka pendapat yang mereka anggap sebagai sesuatu yang bisa mencegah program yang direncanakan. Untuk meningkatkan peran serta pemuka pendapat dalam pembangunan, perlu ditingkatkan pemahaman kepada masyarakat dan pemerintah sehingga ada perubahan sikap terhadap fungsi pemuka pendapat dalam konteks kepentingan bangsa dan masyarakat. Cohen dan Uphoff<sup>27</sup> mengatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada umumnya dimulai dari tahap pembuatan keputusan, penerapan keputusan, penikmatan hasil, dan evaluasi kegiatan. Keempat jenis partisipasi tersebut bila dilakukan bersama-sama akan memunculkan aktivitas pembangunan yang terpadu secara potensial.

Bila dikaitkan dengan pendapat tersebut di atas, maka seharusnya pemuka pendapat juga mendapat ruang dan kesempatan untuk memberikan kontribusi nyata dalam bidang pembangunan;

Pertama, partisipasi dalam membuat keputusan. Terkait dengan hal ini, maka partisipasi pemuka pendapat dalam membuat keputusan ini terkait dengan penentuan alternatif menuju kata sepakat tentang berbagai ide yang berkaitan dengan kepentingan bersama. Partisipasi dalam bidang ini sangat penting, karena pemuka pendapat sebagai wakil masyarakat, meskipun sifatnya adalah informal, seharusnya tetap mengetahui orientasi pembangunan. Mekanisme yang bisa dilakukan sebagai manifestasi dari partisipasi seperti ini, antara lain melalui kehadiran dalam forum musyawarah, diskusi, kontribusi pemikiran, tanggapan atau penolakan terhadap program yang direncanakan. Pemikiran pemuka pendapat ini bisa disampaikan dalam bentuk komunikasi langsung dengan pemerintah, melalui tulisan-tulisan dalam buku yang diterbitkan, naskah ceramah dan khutbah, ataupun melalui ceramah-ceramah agama yang disampaikan di masjid, surau, langgar atau bentuk komunikasi lain. Tentu apa yang disampaikan oleh para pemuka pendapat dalam pertemuan atau komunikasi langsung dengan pemerintah ini sudah melalui pemikiran yang matang dan mempertimbangkan aspek kemaslahatan umat serta sesuai dengan norma-norma budaya dan ajaran agama. Keterlibatan pemuka pendapat dalam proses membuat keputusan seperti ini, selalu mendapat dukungan dari masyarakat. Untuk melibatkan posisi pemuka pendapat dalam perencanaan, perlu ada mekanisme yang memiliki landasan hukum yang bisa dijadikan pegangan untuk pemuka pendapat untuk menyampaikan idenya. Dasar hukum ini sangat penting untuk posisi pemuka pendapat tidak hanya terbatas pendamping saja, melainkan memperoleh kekuasaan yang sifatnya resmi ikut dalam mengambil keputusan.



Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan. Partisipasi pemuka pendapat dalam pelaksanaan program pembangunan merupakan lanjutan dari rencana yang telah disetujui sebelumnya, baik terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, maupun tujuan. Di dalam pelaksanaan program, sangat dibutuhkan keterlibatan berbagai unsur, khususnya pemerintah dalam kedudukannya sebagai fokus atau sumber-sumber utama pembangunan. Dalam suatu proses pembangunan yang bersifat fisik, tidak seharusnya berarti para pemuka pendapat akan terlibat langsung secara teknis menangani berbagai hal terkait dengan pembangunan itu. Keterlibatan para pemuka pendapat dalam proses ini lebih kepada usaha yang dilaksanakan oleh para penanggungjawab pembangunan agar tetap berada pada jalur yang sebenarnya. Sementara dalam pembangunan yang sifatnya non fisik seperti pendidikan, pembinaan mental dan budaya, pemuka pendapat bisa memiliki peran yang lebih pada pengarahan agar proses yang dilakukan dapat memenuhi target yang ingin dicapai.

Ketiga, partisipasi dalam seluruh manfaat. Partisipasi ini tidak terlepas dari jumlah maupun kuantitas dari hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai, dari segi kualitas, keberhasilan suatu program ditandai dengan adanya peningkatan eksternal. Sedangkan dari segi kuantitas bisa dilihat dari seberapa besar persen keberhasilan program yang dilaksanakan, apakah sesuai dengan target yang ditetapkan. Pengambilan manfaat sebagai hasil dari proses pembangunan sangat penting untuk mendapatkan gambaran yang padu dan memenuhi berbagai aspek terkait dengan tujuannya. Pada saat sejumlah kesejahteraan ekonomi dan kemajuan teknologi telah tercapai sebagai bagian dari proses pembangunan, harus diarahkan untuk tidak sampai merusak atau mengabaikan sejumlah besar sumber sosial yang mungkin telah ada dalam masyarakat sebelum adanya pembangunan itu. Peranan masyarakat desa, sistem kekeluargaan terpadu, kasta, keluarga besar, rumah ibadah seperti masjid dan gereja-gereja, dan sebagainya tidak bisa lemah sebagai dampak dari pembangunan.

Keempat, partisipasi dalam penilaian. Partisipasi pemuka pendapat dalam penilaian ini terkait dengan masalah pelaksanaan program secara menyeluruh. Partisipasi ini bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan program telah sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau ada penyimpangan. Dalam konteks ini, bukanlah peran pemuka pendapat untuk menilai hasil pembangunan dari aspek teknis. Pemuka pendapat memiliki kesempatan untuk memberikan penilaian dari aspek kepentingan umat sehingga memperoleh manfaat dari pembangunan.

Pembangunan dilaksanakan untuk kepentingan warga negara sesuai perencanaan dan peraturan yang telah disetujui. Keberhasilan pembangunan tergantung pada manfaat yang dirasakan oleh masyarakat. Penilaian terhadap pembangunan yang sudah dilaksanakan perlu dilakukan untuk mendapatkan gambaran umum yang tepat. Hasil penilaian dapat dikategorikan sebagai positif atau negatif. Sedangkan hasilnya positif, tentu harus ditindaklanjuti sehingga dalam melaksanakan pembangunan di episode berikutnya selalu memperoleh hasil yang positif pula. Demikian pula sebaliknya, bila dari hasil evaluasi ternyata dinilai negatif atau terdapat kekurangan-kekurangan, maka sepantasnyalah ditemukan solusi atas masalah yang dihadapi.

## **SIMPULAN**

Pembangunan yang dilaksanakan oleh setiap bangsa seyogyanya diarahkan untuk mencapai tingkat kesejahteraan seluruh warga negara, baik dalam aspek ekonomi maupun spiritual. Kedua aspek ini harus berjalan seimbang, tidak bisa ada pemisahan maupun pengecualian untuk mendahulukan satu di antaranya. Meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan spiritual akan menjadi indikator keberhasilan pembangunan. Indikator dari aspek ekonomi antara lain dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi, penyediaan fasilitas yang cukup untuk menumbuhkan pembangunan, serta penyediaan lapangan kerja bagi setiap warga negara. Sedangkan dari aspek spiritual antara lain dapat dikemukakan sebagai gambarannya adalah tingkat kehidupan beragama, pendidikan, hubungan sosial antara warga negara, kesehatan mental, dan penerapan nilai-nilai budaya dalam masyarakat. Untuk mencapai keberhasilan proses pembangunan, keterlibatan semua pihak dalam satu negara menjadi penting.

Negara tidak bisa melakukan pembangunan sendiri tanpa keterlibatan rakyat. Negara memiliki hak dan kewajiban untuk ikut dalam segala aspek pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan penilaian. Keterlibatan warga negara merupakan faktor utama dari pembangunan itu dan memiliki peran penting dalam menerapkan nilai-nilai demokrasi. Pemerintah seharusnya membuka ruang dan memberi kesempatan yang luas bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pembangunan ini.

Komunikasi yang intensif, jujur, dan memiliki kredibilitas perlu dilakukan oleh pemerintah dengan tokoh-tokoh masyarakat yang diwakili oleh para pemuka pendapat, terutama dari kalangan ulama dan tokoh agama lainnya. Komunikasi ini akan mengeratkan hubungan yang positif dan menghindari kemungkinan adanya kesenjangan dan kesalahpahaman. Pemuka pendapat harus menjadi lokomotif utama untuk masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap proses pembangunan. Pemuka pendapat harus mengontrol pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Keterlibatan para pemuka pendapat dalam proses pembangunan tidak bisa dipinggirkan atau bahkan dianggap sebagai sesuatu yang tidak penting. Mereka perlu mendapat jumlah yang tepat untuk mewujudkan kepedulian dalam pembangunan sesuai dengan fungsi mereka sebagai wakil dari masyarakat.

Peranan penting yang tidak dapat dipisahkan dari keterlibatan para pemuka pendapat ini adalah untuk mendorong setiap warga negara agar secara ikhlas dan serius mendukung pengembangan serta untuk memberikan arahan agar pembangunan ke untuk masyarakat. Semakin tinggi tingkat partisipasi warga negara dalam pembangunan, maka pencapaian tujuan pembangunan itu akan lebih mudah dicapai. Warga negara juga akan merasakan manfaat dari pembangunan bila mereka terlibat di dalamnya. Keterlibatan para pemuka pendapat dalam pembangunan juga akan mengurangi terjadinya pelanggaran dan penyimpangan dalam

pelaksanaannya. Sebab mereka bisa menegur para penanggung jawab pembangunan agar proses yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

---

### Endnotes

- <sup>1</sup> Harun & Ardianto, *Komunikasi Pembangunan dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011, h. 11
- <sup>2</sup> Abdullah, et al., Merancang kempen komunikasi berasaskan penilaian formatif. *Jurnal Komunikasi, Malaysian Journal of Communication*, 2001, 174
- <sup>3</sup> Siagian & Abdullah, *Optimalisasi Fungsi dan Peran Pemuka pendapat di Sulawesi Selatan*. Makassar: Jurnal Stimulus Universitas Muslim Indonesia, ISSN. 2088-2742, Edisi II, Juli-Desember 2011: 72-81, 2011, h. 72)
- <sup>4</sup> (Nurudin, *Sistem Komunikasi Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers ,2004, h. 156)
- <sup>5</sup> (Siagian, *Komunikasi Politik. Posisi Ulama sebagai Komunikator Politik*. Makassar: Alauddin University Press , 2012)
- <sup>6</sup> Rogers (*Communication and development: Critical perspectives*. Beverly Hills, CA: Sage. 1976, h. 67)
- <sup>7</sup> Kim, et.al. *Opinion Leadership in Indian Villages and Diffusion of E-Choupal*, Dalam : *Journal of Creative Communications* 2: 345, 2007, h. 354)
- <sup>8</sup> Rogers dan Cartano, Methods or measuring opinion leadership. *Public Opinion Quarterl*, (26): 435-441, 1962 (1962: 438)
- <sup>9</sup> (Nelson-Field & Riebe, *The impact fragmentation on audience targetting an empirical generalisation approach*, *Journal of Marketting Communications*, Oc.: 1-17, 2010, h. 10)
- <sup>10</sup> (Scheufele & Shah, *Explicating Opinion Leadership: Nonpolitical dispositions, information, consumption, and civic participation*. Taylor & Francis Group, Ilc. *Political Communication*, 23: 1-22, 2006, h. 9)
- <sup>11</sup> (Nashir, 2000:23)
- <sup>12</sup> (Rogers, (*Communication and development: Critical perspectives*. Beverly Hills, CA: Sage, 1976:65)
- <sup>13</sup> (Rezvani & Mansourian, *The Development of Quality-of-Life Indicators in Rural Areas in Iran: Case Study Khavesh Shomali District, Lorestan Province*. In M.J. Sirgy et al. (3), *Community quality-of life indicator* (171-191). Spinger Science+Business Media, 2011, h. 180)
- <sup>14</sup> (Hansen & Reinau, *The Citizens in E-Participation*. Aalborg University & National Environmental Research Institute, Fibigerstrde 11, DK-9220 Aalborg, Denmark, 2006, h. 78)
- <sup>15</sup> (Rahim, Media, demokrasi dan generasi muda: Analisis keputusan pilihanraya ke-12. *Jurnal Komunikasi, Malaysian Journal of Communication*, 26(2): 1-15, 2008 : 8)
- <sup>16</sup> (Eveland, *Political Participation of the Elderly: The Influence of Community Structure*. University of Delaware, 1993, h. 17)
- <sup>17</sup> (Abdullah, Merancang kempen komunikasi berasaskan penilaian formatif. *Jurnal Komunikasi, Malaysian Journal of Communication*, 2001:44)
- <sup>18</sup> (Cangara, *Komunikasi Politik, Konsep, Teori dan Strategi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009, h. 64)
- <sup>19</sup> (Ahmad et al., *Social Citizenship: Participation of Youths in a Civil Society*. Kertas Kerja International Conferensi Media and Communication: School of Media and Communication Studies Faculty of Social Sciences and Humanities Universiti Kebangsaan Malaysia, 2011, h.6)
- <sup>20</sup> (Abdullah, Merancang kempen komunikasi berasaskan penilaian formatif. *Jurnal Komunikasi, Malaysian Journal of Communication*, 2001: 45)
- <sup>21</sup> (Hansen & Reinau, *The Citizens in E-Participation*. Aalborg University & National Environmental Research Institute, Fibigerstrde 11, DK-9220 Aalborg, Denmark, 2006:77)
- <sup>22</sup> (Eveland, *Political Participation of the Elderly: The Influence of Community Structure*. University of Delaware, 1993: 21)
- <sup>23</sup> (dalam Dwiningrum, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, h. 53)

<sup>24</sup> (Nisbet & Kotcher, A Two-Step Flow of Influence? : Opinion-Leader Campaigns on Climate Change. London: Sage Publications, Inc., 2009 : 233)

<sup>25</sup> (Valente & Pumpuang, Identifying Opinion Leaders to Promote Behavior Change. *Health Education & Behavior Journal*, 2004 : 882)

<sup>26</sup> (Shihab, *Membumikan Al-Qur'an*. Bandung: Mizan, 2011: 380-381)

<sup>27</sup> (dalam Dwiningrum, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011: 61)

### DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, M.Y. Merancang kempen komunikasi berasaskan penilaian formatif. *Jurnal Komunikasi*, Malaysian Journal of Communication, 17 : 43-56, 2001

Abdullah, M.Y., Abubakar, N.R., Awang, A.H., Sulaehan, J. & Liu, O.P. Memobilisasi penyertaan lokal melalui participatory rural appraisal (pra) bagi penilaian keperluan untuk pembangunan komuniti. *Jurnal Komunikasi, Malaysian Journal of Communication*, 27(1): 170-179, 2010

Ahmad, F., Rahim, S.A., Pawanteh, L., & Ahmad, A.L, *Social Citizenship: Participation of Youths in a Civil Society*. Kertas Kerja International Conferensi Media and Communication: School of Media and Communication Studies Faculty of Social Sciences and Humanities Universiti Kebangsaan Malaysia, 2011

Ardianto, E., Komala, L., & Karlinah, S., *Komunikasi Massa, Suatu Pengantar*. Bandung : Simbiosis Rekatama Media, 2007

Borgotti, S.P, Identifying Sets of Key Players in a Social Network. *Comput Math Organiz Theor*. (12): 21-34, 2006

Cangara, H., *Komunikasi Politik, Konsep, Teori dan Strategi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009

Dwiningrum, S.I.D, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011

Eveland. W.P. *Political Participation of the Elderly: The Influence of Community Structure*. University of Delaware, 1993

Hansen, H.S. & Reinau, K.H., *The Citizens in E-Participation*. Aalborg University & National Environmental Research Institute, Fibigerstrde 11, DK-9220 Aalborg, Denmark, 2006

- Harun, R. & Ardianto, E. *Komunikasi Pembangunan dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011
- Kim, D.K., Chitnis, K., Vasanti, V.N., & Singhal, A., *Opinion Leadership in Indian Villages and Diffusion of E-Choupal*, Dalam : *Journal of Creative Communications* 2: 345, 2007
- Nelson, F.K. & Riebe, E., *The impact fragmentation on audience targetting an empirical generalisation approach*, *Journal of Marketting Communications*, Oc.: 1-17, 2010
- Nisbet, M.C. & Kotcher, J.E. *A Two-Step Flow of Influence? : Opinion-Leader Campaigns on Climate Change*. London: Sage Publications, Inc. 30 (3): 238-354, 2009
- Nuruddin. 2004. *Sistem Komunikasi Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers
- Shah, D.V. & Scheufele, D.A. Explicating Opinion Leadership: Nonpolitical dispositions, information, consumption, and civic participation. *Taylor & Francis Group, Ilc. Political Communication*, 23: 1-22, 2006
- Shihab, M.Q. *Membumikan Al-Qur'an*. Bandung: Mizan, 2001
- Siagian, H.F. *Komunikasi Politik. Posisi Ulama sebagai Komunikator Politik*. Makassar: Alauddin University Press, 2012
- Siagian, H.F., & Abdullah, M.Y., *Optimalisasi Fungsi dan Peran Pemuka pendapat di Sulawesi Selatan*. Makassar: Jurnal Stimulus Universitas Muslim Indonesia, ISSN. 2088-2742, Edisi II, Juli-Desember 2011: 72-81, 2011
- Rahim, S.A. Media, demokrasi dan generasi muda: Analisis keputusan pilihanraya ke-12. *Jurnal Komunikasi, Malaysian Journal of Communication*, 26(2): 1-15, 2008
- Rezvani, M.R., & Mansourian, H. *The Development of Quality-of-Life Indicators in Rural Areas in Iran: Case Study Khavesh Shomali District, Lorestan Province*. In M.J. Sirgy et al. (3), *Community quality-of life indicator* (171-191). Springer Science+Business Media, 2011
- Rogers, E. M. (Ed.), *Communication and development: Critical perspectives*. Beverly Hills, CA: Sage. 1976
- Rogers, E.M. & Cartano, D.G., *Methods or measuring opinion leadership*. *Public Opinion Quarterl*, (26): 435-441, 1962
- Valente, T.W. & Pumpuang, P. Identifying Opinion Leaders to Promote Behavior Change. *Health Education & Behavior Journal*, (34) : 881-896, 2004